E/CONF.39/H/34
18 Oct.1962
ORIGINAL : FRANCAIS

CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES
SUR L'APPLICATION DE LA SCIENCE ET DE LA TECHNIQUE
DANS L'INTÉRÊT DES RÉGIONS PEU DÉVELOPPÉES

Point de l'ordre du jour : H. 2/H. 3 France

# LES FACTEURS DE LA CAPACITE D'ABSORPTION DE L'AIDE EXTERIEURE ET LE DEVELOPPEMENT DES PAYS SOUS-DEVELOPPES

Par J. M. ALBERTINI,
Membre de l'Equipe Centrale
d'Economie et Humanisme; de l'IRFED

Les mémoires rédigés à l'intention de la Conférence des Nations Unies sur l'application de la science et de la technique dans l'intérêt des régions peu développées sont des documents de travail. Ils sont publiés tels qu'ils ont été présentés et les assertions et opinions qu'ils contiennent sont celles de leurs auteurs.

## NOTES

1. Les mémoires choisis pour être présentés en séance générale pourront être obtenus à la Conférence dans les langues officielles suivantes des Nations Unies: anglais, espagnol, français et russe.

2. Les mémoires choisis pour être présentés en séance spéciale pourront être obtenus à la Conférence dans l'une seulement de ces langues officielles.

3. Les résumés qui ont été rédigés pour tous les mémoires par les auteurs de ceux-ci pourront être obtenus à la Conférence dans les langues officielles suivantes des Nations Unies: anglais, espagnol, français et russe.

4. Préalablement à la Conférence, les mémoires et les résumés ne feront pas l'objet d'une distribution générale mais d'un tirage restreint destiné aux délégations des gouvernements et autres participants officiels. La publication et la distribution générale des actes de la Conférence s'effectueront conformément aux règles et pratiques agréées par le Comité des publications des Nations Unies.

# LES FACTEURS DE LA CAPACITE D'ABSORPTION DE L'AIDE EXTERIEURE ET LE DEVELOPPEMENT DES PAYS SOUS-DEVELOPPES (1)

par J.M. ALBERTINI

membre de l'équipe centrale d'Economie et Humanisme, de l'IRFED

1. On a parfois tenté de définir la capacité d'absorption de l'aide financière à partir d'agrégats et de coéfficients globaux qui ont peu de signification dans les économies désarticulées et dominées des pays sous-développés. Cette démarche présente, en outre, l'inconvénient d'exiger une approche économétrique irréalisable dans l'état actuel des statistiques concernant les économies sous-développées. Dans cette brève étude, nous voudrions procéder avec plus de modestie et d'empirisme en analysant les différentes formes d'aide financière qui ont été accordées aux pays sous-développés et en tirant les leçons de l'expérience passée afin de rechercher les conditions que devrait remplir une aide financière pour accélérer efficacement et durablement le développement.

2. Nous réalisarons cette étude seulement en ce qui concerne les aides financières strictement dites, à l'exclusion de celles destinées à l'assistance technique ou de celles ayant un caractère anticyclique et qui sont plus des aides monétaires que financières.

Afin de faciliter l'étude de la capacité d'absorption , nous étudierons successivement l'aide pour l'importation par les pays sous-développés des biens qui leur sont nécessaires à leur développement et l'aide pour le financement des dépenses locales. Certes ces deux types d'aides sont parfois intimement mêlés, toutefois les problèmes qu'elles posent sont le plus souvent suffisamment distincts pour que l'on puisse en faire une étude séparée.

3. Première partie : L'aide financière et les transferts de biens nécessaires au développement. Les aides financières destinées à faciliter les transferts de biens nécessaires au développement portent essentiellement sur les transferts de surplus agricoles et de de production. Il existe aussi des aides pour l'importation des biens de consommation ; nous ne les étudierons cependant pas dans la première partie de ce rapport, car elles visent avant tout la formation d'une contrepartie en monnaie locale.

4. Aides pour l'importation des surplus agricoles. Alors qu'il n'existe pas une surproduction agricole mondiale par rapport aux besoins solvables ou non, des surplus agricoles s'accumulent ou sont en voie d'apparaître dans les principaux pays développés (2)/ Devant cette situation paradoxale et scandaleuse, les gouvernements ont pris conscience des possibilités d'aides offertes par ces excédents. Aujourd'hui, grâce notamment aux efforts de l'O.A.A., il est de plus en plus admis que les surplus agricoles représentent une ressource en capital qui peut contribuer à améliorer des régimes alimentaires et faciliter le développement.

5. Toutefois, une telle politique est sujette à de nombreuses critiques, aussi est-il indispensable de préciser les conditions d'absorption des surplus agricoles par une économie sous-développée.

a) Conditions générales que doivent remplir toutes les formes de transferts agricoles.

i) Il est indispensable que soit vérifiée, au préalable, l'existence des équipements nécessaires à leur distribution ; dans le cas d'une défaillance de ces équipements, une aide complémentaire devra être fournie au pays assisté.

ii) Desprécau tions doivent être prises afin que l'arrivée des surplus ne concurrence pas la production locale présente ou future ; les surplus ne doivent être employés qu'en dernier recours, lorsqu'il s'avère impossible d'accroître la produc-

tion locale.

iii) Afin que l'arrivée des surplus entre dans une perspective de développement à long terme, tout accord prévoyant l'octroi d'une aide en surplus agricoles devrait donc à la fois préciser le moment où il y sera mis fin, fixer les conditions dans lesquelles cette aide sera intégrée au plan de développement et comprendre un engagement de la part des pays donateurs de fournir au pays assisté, des livraisons régulières de surplus ou de constituer dans le pays assisté des stocks permettant la régularisation des livraisons.

iv) En aucun cas, les transferts de surplus ne doivent entrer dans une stratégie de conquête de marché. Les surplus doivent permettre un accroissement d'importation et non une substitution préjudiciable aux pays ne disposant pas de surplus ou de moyens de financer leur transfert. Par ailleurs, toute politique d'expansion considérable des surplus devrait être liée à un accord international sur la stabilisation des produits de base et accompagnée de contrats à long terme pour l'exportation des produits de base, et plus spécialement des produits agricoles des pays sous-développés.

b) Conditions particulières que doit remplir une distribution de denrées agricoles sans contrepartie monétaire.

i) Dans le cas d'une distribution gratuite de secours d(urgence :

a. On doit réserver cette distribution aux populations qui sont dans l'incapacité d'acheter les denrées alimentaires dont elles ont besoin. Sans cette préoccupation, on risquerait de voir s'instaurer soit un trafic portant sur les denrées distribuées, soit un accroissement dangereux de la demande non alimentaire et finalement les deux à la fois.

b. Elle ne doit pas devenir le mode normal de lutte contre la sous-alimentation car, par suite de l'importance des faims spécifiques, seules l'éducation et la diversification des cultures peuvent véritablement supprimer la sous-alimentation.

c. Elle doit donc être accompagnée de mesures visant à l'accroissement de l'effort productif des populations assistées.

ii) La distribution de salaires en nature présente certes bien des avantages pour la mise en oeuvre de l'épargne-travail, sans risque grave de pressions inflationnistes. Toutefois, ce type de distribution des surplus ne peut être généralisé ; il n'est utilisable qu'en tant que rémunération complémentaire dans les régions où existe une pénurie relative de denrées alimentaires ; la main-d'oeuvre agricole ainsi rémunérée n'est utilisable que pour des travaux locaux et en dehors des périodes de travaux agricoles ; sitôt qu'une main-d'oeuvre permanente doit être utilisée, il est nécessaire de stimuler son effort par un salaire en espèces.

c) Conditions particulières que doit remplir un transfert de surplus agricoles donnant lieu à la formation d'une contrepartie monétaire.

i) Afin d'éviter de concurrencer une production locale ou un pays tiers, cette aide doit correspondre à une demande qui ne peut être satisfaite, ni par une production locale, ni par un pays tiers, étant donné la pénurie de devises.

ii) L'utilisation de la contrepartie doit être strictement liée au plan de développement. Ainsi en ce qui concerne l'utilisation de la contrepartie pour la mise en route de grands travaux, il est nécessaire qu'existe une main-d'oeuvre abondante ; qu'une aide complémentaire en équipement accompagne le recyclage de la contrepartie, et que la production locale ou les possibilités d'importation permettent de faire face à la demande non satisfaite par les surplus.

Nous en arrivons donc à penser que l'aide extérieure fondée sur l'écoulement des surplus agricoles doit être strictement limitée, d'ambitieux projets ne représenteraient en définitive que le désir des agriculteurs des pays développés de faire prendre en charge leur production par leur gouvernement. Pour une nation voulant développer sa production, l'écoulement des surplus n'est acceptable que s'il est un stimulant de cet accroissement, s'il transforme l'économie du pays sous-développé en économie de consommation vouée à l'assistance, il doit être rejeté.

6. Aides pour l'importation de biens d'équipement. Contrairement à ce qui se passa durant tout le XIXème siècle, d'importants flux de capitaux privés ne s'établissent plus entre les pays industrialisés et les pays non-industrialisés. Parallèlement à ce déclin du rôle des investissements privés dans l'équipement des pays en voie de développement, on a vu depuis la secondeguerre mondiale, se développer des transferts de capi-

taux en dehors des mécanismes de marché. Dans les prochaines années, ce mode de transfert d'équipement prendra certainement encore plus d'importance, aussi voudrions-nous, en fonction de l'expérience, déterminer les formes d'aides qui paraissent assurer leur meilleure utilisation possible en fonction du développement et à quelles conditions les transferts d'équipement faciliteront une accélération et une harmonisation du développement.

7. Adaptation de la forme de l'aide au développement.

a) Le crédit à l'exportation. Ce type de crédit qui s'est développé grâce au soutien des pouvoirs publics joue un grand rôle dans la contribution de certains Etats au développement des pays sous-développés. Il semble cependant que ce mode d'aide soit beaucoup plus adapté à l'expansion des échanges entre pays développés qu'au développement des pays sous-développés, en effet :

i) Les crédits à l'exportation financent souvent des investissements dont les effets sur la capacité de paiement ne sont sensibles que bien après que leur remboursement n'ait commencé ;

ii) Le coût des crédits à l'exportation est important tant par suite des primes et des intérêts que du fait de la position d'infériorité dans laquelle se trouve l'acheteur au moment de la conclusion du contrat ;

iii) Ces crédits ne permettent pas une véritable coordination des politiques de développement ; ils sont de trop brève durée, les crédits étant accordés à des entreprises et non à des Etats, ils ne peuvent être suffisamment coordonnés en fonction d'un plan de développement.

Un certain nombre d'aménagements ont été proposés afin de remédier aux inconvénients des crédits à l'exportation, mais ils ne font généralement qu'aggraver d'autres inconvénienys en diminuant encore le pouvoir contractuel des acheteurs.

b) Les avantages respectifs des dons et des prêts.

i) Depuis la seconde guerre mondiale, le don est devenu un des processus fondamentaux des transferts d'équipement ; en effet, le don correspond mieux que les autres formes d'aide aux exigences de la mise en place d'un quantum minimum de capital social fixe dont les effets sur le développement ne seront perceptibles qu'à très long terme. Toutefois, si le don est indispensable pour le transfert de certains équipements, il n'est pas sans danger; aussi pour être efficaces les dons d'équipement doivent remplir certaines conditions :

a. Tout don doit être négocié en même temps qu'un accord général sur l'ensemble des rapports économiques entre le donataire et le donateur ; un don d'équipement ne doit pas être considéré comme une aubaine, il doit être un élément d'une politique d'ensemble ;

b. Des mesures très strictes doivent être prises contre l'inflation car l'absence de remboursements ne provoque pas de pression déflationniste.

c. Dans la mesure du possible, il doit être réservé aux grands équipements et à la première phase de l'assistance, sa généralisation risquerait en effet de créer une économie vouée à l'assistance et difficilement autonome.

ii) Le développement des dons pour le financement des importations d'équipement n'est pas contradictoire avec le maintien sinon l'expansion des prêts, car le prêt plus que le don peut concourir à l'édification d'une économie mondiale fonctionelle.

c) Adaptation des modalités des prêts pour le développement

i) Depuis quelques années on assiste à un abaissement du taux d'intérêt des prêts entre nations pour le financement des importations d'équipement. Nous pensons qu'il vaudrait mieux aller jusqu'à la suppression pure et simple du taux d'intérêt car il ne s'agit plus que d'une survivance qui n'a plus rien à voir avec l'affectation optimale des ressources en capital. Le taux d'intérêt des prêts entre Etats n'est plus qu'une survivance qui provient de notre paresse d'esprit à rechercher d'autres "indicateurs de choix économiques".

ii) Parallèlement à l'abaissement du taux d'intérêt, on a vu ces dernières années apparaître de nouvelles modalités de remboursement. Les délais de remboursement se sont allongés et ont permis un meilleur étalement de la charge de la dette. Les remboursements se faisant parfois en nature facilitent ainsi le développement de certaines productions et l'apparition de nouvelles interdépendances économiques. Toutefois, cette dernière modalité pour être efficace doit remplir certaines conditions :

a. Les prix des produits qui serviront au remboursement doivent être précisés.

b. Les bénéficiaires des remboursements doivent s'engager à ne pas s'en débarrasser à vil prix.

c. Les accords sur les remboursements doivent être complétés par des accords d'achats pour le moment où cesseront les remboursement.

d. Des institutions adéquates doivent être prévues afin que ce remboursement en nature ait le même effet déflationniste que les remboursements d'un prêt étranger.

A défaut d'un remboursement en nature, le remboursement en monnaie locale peut aussi faciliter la création de nouveaux courants d'échanges, mais ce n'est là qu'une possibilité qui ne permet qu'imparfaitement une planification à long terme des productions.

8. Conditions auxquelles les transferts d'équipement faciliteront une accélération et une harmonisation du développement

a) L'aide pour les transferts d'équipement doit être accompagnée par un effort national de développement. Le développementn'est pas seulement l'argent des autres, il est aussi le résultat de l'effort d'une nation pour mettre son économie et sa société en état d'autopropulsivité. En effet, dans une économie sous-développée :

i) L'investissement n'a que peu d'effets induits, ceux-là sont généralement transférés dans le pays exportateur des biens d'équipement ;

ii) Le développement ne dépend que très partiellement des investissements et des transformations purement économiques ; la transformation des mentalités et des structures sociales sont tout aussi, sinon plus, importantes.

iii) La difficulté consiste à n'accorder l'aide, qu'en fonction d'un plan de développement, sans pour cela porter atteinte à l'indépendance des pays assistés. L'idéal serait sans doute que l'aide soit attribuée dans un cadre multilatéral. Toutefois, la situation internationale ne le permettant pas, il serait souhaitable que soient envisagées la systématisation et la généralisation aux autres régions du monde de l'expérience de plan de Colombo. Les pays sous-développés constitueraient aussi des unions régionales chargées d'étudier les différents plans de développement et de vérifier leur cohérence. Ces organismes signaleraient ensuite les aides nécessaires et pourraient donner leur avis sur les orientations indispensables. Bien que les avis de ces organismes ne sont que consultatifs, il serait difficile de les ignorer.

iv) Par ailleurs, afin de faciliter leur intégration dans les plans de développement, les programmes d'assistance devraient couvrir des périodes au moins quinquennales et avoir une temporalité harmoniée à celle du pays assisté.

b) L'harmonisation des différentes formes d'aide.

i) Il est indispensable que toute transfert d'équipement donne lieu à une assistance technique capable de former les hommes qui devront utiliser ces équipements. En ce qui concerne les équipements productifs industriels, il serait bon que cette assistance technique prenne la forme de livraison d'usines "clefs en mains" dotées d'un personnel de direction qui aurait pour tâche de faire fonctionner l'usine durant quatre ou cinq ans et de former durant cette période le personnel qui devra prendre la relève.

ii) Toute aide financière visant l'importation de biens d'équipement doit être accompagnée, si celà est nécessaire, par des transferts de produits agricoles pour faire face à un éventuel accroissementde la demande et d'une aide permettant le financement des dépenses locales entraînées par la mise en place de l'équipement.

iii) Etant donné que durant les prochaines années l'aide bilatérale restera prépondérante, il est nécessaire afin de faciliter la coordination des différentes formes d'aides, que :

a. Les pays assistés entament le maximum de négociations relatives aux diverses formes d'aides avant l'élaboration de leur plan de développement ;

b. Chaque pays assistant concentre la gestion de toutes les aides qu'il accorde au sein d'un même organisme ;

c. Des échanges aient lieu entre pays développés pour confronter leurs méthodes et leurs projets d'assistance.

c) L'harmonisation des développements nationaux. Les transferts d'équipement devraient, à travers l'accélération du développement, favoriser la création d'une économie mondiale fonctionnelle. S'il n'en allait pas ainsi, l'aide ne serait qu'1 palliatif momenta-

né et le développement se trouverait rapidement dans une impasse. A cette fin, un certain nombre de mesures peuvent être prises :

i) l'octroi de l'aide devrait être une occasion de réaliser une première harmonisation des développements :

a. L'aide devrait être accordée pour une longue période et être spécifiée en nature. Ainsi la production du pays assistant pourrait être plus facilement harmonisée avec les besoins des pays sous-développés ;

b. L'aide devrait être l'occasion de consolider ou de promouvoir les exportations des pays sous-développés. Les modalités de remboursement des prêts pour le développement peuvent, comme nous l'avons déjà signalé, faciliter cette politique ;

ii) L'aide devrait être l'occasion de créer des zones de développement :

a. Les pays sous-développés voisins doivent s'entendre entre eux pour coordonner leur programme de développement ;

b. Des accords doivent déterminer les points sur lesquels sera concentré le maximum d'investissements afin de polariser les bénéfices de l'aide extérieure sur des centres qui serviront de relais ;

c. Les pays développés doivent tenir compte de ces accords dans la localisation de leur aide.

Ces perspectives peuvent paraître utopiques, certes un pays- sous développé a besoin avant de passer la phase nationaliste d'être une véritable nation. Toutefois, les pays intéressés devraient comprendre que sans une coordination de leur développement, ils ne seront jamais que des pseudo-nations.

9. Seconde partie : L'aide destinée à financer des dépenses locales.

L'exiguité des ressources fiscales des gouvernements assistés, les dépenses locales entraînées par la mise en place d'un équipement, la volonté d'élargir les marchés internes des pays- sous développés, expliquent le développement de cette forme d'aide.

10. Cas d'une aide non directement liée au développement. L'aide pour les dépenses locales peut tout d'abord être générale et ne pas viser directement le développement; toutefois même dans ce cas l'aide extérieure a de profondes influences sur la croissance du pays assisté car elle transforme les conditions de l'équilibre monétaire et du développement.

11. L'influence de ce type d'aide sur l'équilibre monétaire dépend de sa forme :

a) L'aide directe aux dépenses gouvernementales risque d'être un puissant facteur inflationniste car elle équivaut, au moins dans une premier temps, à une création monétaire ; aussi dans le cas où le pays n'est pas intégré à une zone monétaire, ce type d'aide ne devrait être employée que s'il existe dans le pays assisté une pression déflationniste ou s'il est nécessaire d'accroître rapidement la demande locale.

b) L'aide indirecte utilisant les ressources d'un fonds de contrepartie financé par la vente dans le pays de produits importés grâce à l'aide extérieure, a des conséquences différentes. L'injection monétaire est en effet obligatoirement précédée par une ponction due à l'importation sur aide des biens dont la vente servira à financer le fonds de contrepartie. Bien plus, le but de l'opération étant le financement du gouvernement, les importations sur aides seront surtout composées de biens de consommation dont la vente dans un pays sous-développé est plus aisée que celle d'équipements, du même coup la demande interne sera rapidement satisfaite. Si l'aide commercialisée est efficace pour éviter l'inflation, on peut cependant se demander si son action sur le développement est aussi positive.

12. Les aides extérieures destinées à financer des dépenses internes non économiques risquent en effet de provoquer une déviation du développement.

a) Les dépenses gouvernementales financées par le fond de contrepartie ou par des subventions extérieures amènent la création d'une classe moyenne ayant des revenus relativement élevés et des besoins de produits manufacturés. Toutefois l'épargne potentielle qui devrait permettre l'élévation des revenus de cette classe moyenne est détruite par l'effet de démonstration, et l'élévation de la demande de produits manufacturés n'incite pas l'apparition d'entrepreneurs car l'administration qui est la principale activité de cette classe moyenne n'est pas considérée dans un pays sous-développé comme un tremplin, mais comme la fin utlime d'une ambition.

b) L'économie qui se met ainsi en place n'est, ni financièrement, ni éco-

nomiquement, capable de vivre de ses propres ressources ; toute expansion de la fiscalité briserait son dynamisme, elle consomme mais ne produit pas, et cela est encore plus dans le cas d'une aide commercialisée. Elle devient une économie entretenue, de plus en plus étrangère aux autres économies locales. Celle de l'exploitation des richesses naturelles par les grandes firmes étrangères maintient son splendide isolement ; l'économie agricole dominée par les propriétaires dont les fils participent parfois au pouvoir, exploitée par les réseaux commerciaux, ne peut profiter automatiquement de la prospérité urbaine. L'économie urbaine qui se créé autour de la classe moyenne a ainsi un caractère parfaitement insulaire et pathologique. Dans le cas d'une aide commercialisée, son revenu alimenté par le budget de l'Etat, ne peut se renouveler quelorsqu'il se dépense. Ce n'est plus le pouvoir d'achat qui détermine la dépense mais la dépense qui détermine le pouvoir d'achat.

13. Cas d'une aide directement liée au développement. Les considérations précédentes nous amènent ainsi à penser que l'aide commercialisée devrait être réservée à l'importation, soit de surplus agricoles, soit de biens nécessaires au développement de la production. Nous avons déjà brièvement signalé les problèmes posés par l'importation sur aide commercialisée des surplus agricoles, nous n'étudierons donc que les conditions d'absorption d'aide commercialisée portant sur des biens d'équipement.

14. La mise en oeuvre d'une aide de ce type est malaisée car elle suppose des entrepreneurs qui puissent réaliser des investissements. On doit donc solvabiliser, au préalable, la demande des biens de production. Cette solvabilisation n'est pas impossible si du moins il existe des entrepreneurs. En effet, dans la plupart des pays sous-développés, se trouvent d'importantes liquidités bancaires inutilisées. Si l'on parvenait à mobiliser ces liquidités au profit du secteur productif, grâce par exemple à une élévation de la liquidité structurale des banques, il serait possible de mettre en oeuvre une aide commercialisée portant sur des biens d'équipement. Toutefois, étant donné la nature des biens achetés grâce à des crédits bancaires, un certain nombre de précautions doivent être prises :

a) Les crédits doivent être réservés aux entreprises entrant dans les perspectives du plan de développement ;

b) Les crédits ne doivent pas dépasser les délais du moy en terme ;

c) Afin d'éviter les pressions inflationnistes, il est indispensable d'interposer entre les banques commerciales et la banque d'émission un organisme tampon épongeant une partie du moyen terme grâce à des ressources provenant de l'épargne.

d) Les entreprises bénéficiant de ces crédits et des importations sur aides doivent de préférence être capables de satisfaire rapidement la demande locale ;

e) Les déblocages du fonds de contrepartie doivent être proportionnés au développement de la production locale ;

f) L'utilisation des ressources du fonds de contrepartie doit être accompagnée par l'instauration progressive d'une réforme fiscale capable de financer à terme les dépenses publiques par le secteur interne.

15. Conclusion

Cette rapide analyse des facteurs de la capacité d'absorption de l'aide, nous amène à insister, en conclusion, sur les limites de l'aide extérieure pour le développement.

a) D'une part, l'aide extérieure ne peut se substituer à un effort national de développement, elle ne doit viser qu'à faciliter cet effort.

b) D'autre part, l'aide extérieure ne pourra être véritablement efficace qu'intégrée à une transformation radicale des échanges internationaux. L'aide extérieure ne doit être qu'un des éléments d'une organisation fonctionnelle du commerce international En effet, une telle organisation améliorerait les possibilités de développement d'une manière autrement efficace que l'actuel philantropisme international, qui n'est souvent que de l'hypocrisie.

---

(1) Ce rapport n'est que le résumé détaillé du rapport distribué par la délégation française.

(2) Pour une explication succincte de ce phénomène se référer au rapport principal paragraphe 4.



1095 F - Oct. 1962 - 1,000